Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8808**

17. Wahlperiode 29. 02. 2012

Antrag

der Fraktion der SPD

Die internationale Schutzverantwortung weiterentwickeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Seit dem Völkermord in Ruanda und den Massakern in Srebrenica hat die internationale Gemeinschaft die Notwendigkeit einer Responsibility to Protect (R2P), einer internationalen Schutzverantwortung zur Verhinderung massiver und systematischer Menschenrechtsverletzungen erkannt und im Abschlussdokument des VN-Gipfels im Jahr 2005 explizit anerkannt. In dem 2001 vorgelegten Bericht der vom damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan und der kanadischen Regierung nach dem Kosovokrieg eingesetzten Internationalen Kommission zur Intervention und Staatensouveränität (ICISS) wird das Konzept der Schutzverantwortung zum ersten Mal hervorgehoben. Die zentrale These dieses Berichts stellt den Schutz der Menschen in den Mittelpunkt staatlicher wie internationaler Politik. Der Schutz der Menschen wird zur konstitutiven Bedingung von Souveränität.

Das Abschlussdokument des VN-Gipfels von 2005 stellt die internationale Schutzverantwortung im Wesentlichen als Bekräftigung von bereits geltendem Völkerrecht dar und bindet sie zugleich nochmals deutlich an die Tatbestände „Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“.

Demnach gibt es eine Primärverantwortung der Staaten, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, systematischer Gewalt gegen Minderheiten und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Kann oder will ein Staat dies nicht leisten, geht die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft über. Die Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft teilt sich in die drei Bereiche Prävention, Reaktion und Wiederaufbau auf.

Die Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft zum Schutz der Bevölkerung wird dabei ausdrücklich nicht primär als militärische Aufgabe verstanden. Die präventive Verantwortung wird als die wichtigste bezeichnet. Erst wenn alle anderen Maßnahmen sämtlich ausgeschöpft sind, können im Extremfall militärische Zwangsmaßnahmen angewendet werden. Die Schwelle, ab der militärische Optionen überhaupt in Erwägung gezogen werden können, wird in dem Kommissionsbericht bewusst sehr hoch angesetzt. Sollte es zu einem militärischen Eingreifen kommen, weil zuvor alle anderen Instrumente nicht zum Erfolg geführt haben, ist dies mit der Verantwortung zum Aufbau in dem von Gewaltakten zerstörten Land notwendig verknüpft.

Mit den Libyen-Resolutionen des VN-Sicherheitsrates ist die internationale Schutzverantwortung zum ersten Mal auf einen konkreten Fall angewendet und

der notwendige Schutz der Zivilbevölkerung als Begründung für Schutzmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta genommen worden.

Die Besonderheit der Krise in Libyen hat dazu sicher beigetragen. Bereits Anfang März 2011 gingen Beobachter von mehreren Tausend Toten bei den Angriffen des libyschen Militärs auf die Zivilbevölkerung aus. Der vom Muammar-al-Gaddafi-Regime angedrohte Angriff auf die Stadt Bengasi mit mehr als 600 000 Einwohnern hätte möglicherweise zu einem Massaker mit Tausenden von Opfern geführt.

Nachdem sich sogar die Arabische Liga, die Organisation der islamischen Konferenz und der Golf-Kooperationsrat für ein Eingreifen der internationalen Gemeinschaft ausgesprochen hatten, war der Sicherheitsrat handlungsbereit. Eine deutliche Mehrheit seiner Mitglieder kam zu dem Ergebnis, dass die damals amtierende libysche Regierung weder willens noch fähig war, die eigene Bevölkerung zu schützen, weshalb die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft überzugehen habe. Der Text der Resolution 1973 weist ein breites Handlungsspektrum auf, das auch den Einsatz militärischer Mittel zum Schutz der Zivilbevölkerung einschließt.

Die Bundesregierung ist durch ihr Verhalten ihrer Unterstützungsfunktion für die Norm der Schutzverantwortung nicht gerecht geworden. Sie hat sich infolgedessen auch der Möglichkeit beraubt, an einem Monitoring-Mechanismus mitzuwirken, der die Umsetzung der Schutzverantwortung im Falle Libyens begleitet hätte.

Die Zustimmung des VN-Sicherheitsrates, die letztendlich auch dadurch zustande kam, dass sich die Vetomächte Russland und China der Stimme enthalten hatten, konnte in den darauf folgenden Wochen und Monaten eine unterschiedliche Interpretation des Beschlusses vom 17. März 2011 nicht verdecken. Insbesondere Russland und China warfen der NATO einen Missbrauch der Resolution 1973 vor, da aus ihrer Sicht nicht mehr der Schutz von Zivilisten im Vordergrund stand, sondern der Sturz Muammar al-Gaddafis.

VN-Beschlussorgane, wie der Sicherheitsrat oder der Menschenrechtsrat, berufen sich zunehmend auf das Konzept der Schutzverantwortung; bei einigen Beschlüssen des Sicherheitsrates stößt dieser Bezug jedoch nach wie vor auf den Widerstand bestimmter Staaten. So hat z. B. der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1674 über den Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten im Jahr 2006 positiv Bezug auf das Ergebnis des Weltgipfels 2005 genommen. Auch die Resolution 1706 zu Dafur sowie die Resolution 1975 zur Elfenbeinküste bezogen sich explizit auf die Verantwortung zum Schutze der Bevölkerung. Andererseits wurde in der Resolution 1769, die den Einsatz einer 26 000 Mann starken gemeinsamen VN-/AU-Blauhelmtruppe (AU = Afrikanische Union) für Darfur autorisierte, davon Abstand genommen, auf die Schutzverantwortung Bezug zu nehmen. Auch die praktische Umsetzung der Resolution 1973 hat zu einer Verhärtung der Fronten innerhalb des VN-Sicherheitsrates geführt, was die Anwendung von R2P auf ähnlich gelagerte Fälle wie im Fall Libyens in absehbarer Zukunft eher erschweren könnte.

Die Akzeptanz und die Implementierung der internationalen Schutzverantwortung auf globaler, regionaler und nationaler Ebene voranzutreiben, wird nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, darüber einen breiten internationalen Konsens herzustellen. Der Begriff der Schutzverantwortung bedarf dringend einer nachvollziehbaren Operationalisierung.

Eine Operationalisierung auf Sekretariatsebene ist vor allem die Aufgabe des vom Generalsekretär eingesetzten Sonderberaters für die Schutzverantwortung. Es sollten Kriterien für die Anwendung des gesamten Konzepts – also für Vorbeugung, Reaktion und Wiederaufbau – erarbeitet werden. Auch die Bundesrepublik Deutschland sollte ihre Zeit als nichtständiges Mitglied im VN-Sicher-

heitsrat nutzen, aktiv an der internationalen Verankerung der Schutzverantwortung mitzuwirken. Grundlage sind die Kriterien, die die ICISS in Bezug auf eine militärische Intervention festgelegt hat: Sie sollte eine realistische Erfolgschance haben, proportionale Mittel anwenden, nur nach dem Scheitern nichtgewaltsamer Bemühungen beschlossen werden und in ihrer Konsequenz mehr nutzen als schaden. Die Haltung der jeweiligen regionalen Organisationen muss berücksichtigt werden. Für die Autorisierung solcher Einsätze sollte immer der UN-Sicherheitsrat als das höchste und legitime Organ zuständig sein.

Mit militärischen Mitteln allein sind Gewaltkonflikte nicht zu lösen; dazu braucht es zwingend auch zivile Ansätze. Mit dem von der Bundesregierung im Jahr 2004 verabschiedeten Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ wurde der zivilen Konfliktbearbeitung eine zentrale Rolle in der deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zugewiesen. Die zivile Krisenprävention sollte als Querschnittsaufgabe verankert und neben der ressortübergreifenden Zusammenarbeit sollte auch die Kooperation mit der Zivilgesellschaft stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Der Aktionsplan hat dazu geführt, dass Deutschland bei der Entwicklung und Verbreitung ziviler Maßnahmen eine Führungsposition in Europa und weltweit eingenommen hat. Diese Dynamik ist jedoch abgeflacht und es ist dringend erforderlich, in Weiterentwicklung des Aktionsplanes eine kohärente Strategie für die zivile Krisenprävention in Deutschland zu erarbeiten.

Der VN-Generalsekretär fordert in einem Bericht zur Umsetzung der Responsibility to Protect die Staatengemeinschaft auf, die Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit, die Reform des Sicherheitssektors und die Stärkung der Zivilgesellschaft in gefährdeten Staaten voranzutreiben. Hier hat Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik eine wichtige Funktion, sowohl in der Prävention durch Armutsbekämpfung und die Förderung von „Good Governance“ als auch nach Konflikten beim Wiederaufbau von gesellschaftlichen, staatlichen und wirtschaftlichen Strukturen, von Bildungs- und Gesundheitssystemen, von ländlicher und städtischer Entwicklung. Es geht also vor allem um das Ziel von „Good Governance“, damit ein Klima geschaffen werden kann, das Verbrechen gegen die Menschlichkeit den Boden entzieht.

Die Bundesrepublik Deutschland sollte nachdrücklich für das Schutzverantwortungskonzept eintreten und innerhalb der Europäischen Union für mehr Akzeptanz werben. Deutschland engagiert sich für den Aufbau und die Ausbildung von zivilen Kräften u. a. im Bereich von Polizei und Justiz in Krisenregionen und verfügt in diesem Bereich international über ein hohes Renommee. Das zu entsendende Personal sollte zusätzlich für den Schutz der Zivilbevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen geschult werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. politische Führungsstärke zu beweisen und sich auf diplomatischem Weg für eine Implementierung und Operationalisierung der Schutzverantwortung stark zu machen;
2. auf die Etablierung eines nationalen und regionalen Frühwarnsystems für Menschenrechtsverletzungen hinzuwirken, indem nach Wegen gesucht wird, wie bestehende Strukturen verbessert und regionale und subregionale Akteure besser eingebunden werden können;
3. innerhalb der Europäischen Union, aber auch gegenüber Nicht-EU-Staaten, für die Responsibility to Protect zu werben, um dem Konzept einen höheren Akzeptanzgrad zu verleihen;

4. die Schutzverantwortung als Schwerpunkt für Instrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit festzulegen und für Prävention und Wiederaufbau ausreichende Finanzmittel bereitzustellen;
5. zu entsendendes Zivilpersonal zusätzlich für den Schutz der Zivilbevölkerung vor Gräueltaten auszubilden.

Berlin, den 29. Februar 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333